

Fakten gegen Ideologie? Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel der österreichischen Erwachsenenbildungspolitik.

Lorenz Lassnigg (lassnigg@ihs.ac.at)

Langfassung eines Beitrages in Weiterbildung 5/2018 <https://www.weiterbildung-zeitschrift.de/>,
Draft, August 2018 Online: <http://www.equi.at/material/eb-pb-lang.pdf>

In den 2000ern hat auf der Ebene der (Europäischen) Politik die Forderung nach ‚Evidence Based Policy‘ an – zumindest rhetorischer – Bedeutung gewonnen.¹ Für das Bildungswesen stellen sich in diesem Zusammenhang besondere Herausforderungen, da dieses stärker als andere Bereiche von ideologischen Erwägungen geprägt ist. In der EU-Politik kommt dies in der Zurechnung zum ‚kulturellen Bereich‘ und der verbindlichen nationalen Kompetenz der Mitgliedsstaaten zum Ausdruck. Diese haben auch darauf stark gepocht,² bis sie im Gefolge des Lissabon-Prozesses der EU-Kommission die Ermächtigung eingeräumt haben, die Bildungspolitik zu unterstützen und zu koordinieren. Damit hat der Prozess der ‚offenen Koordination‘ begonnen, in deren Zug ein formelles Monitoring in der Logik der Festlegung von politischen Zielen und der Beobachtung ihrer Erreichung begonnen wurde. Dies hat verstärkt Aufgaben der quantitativen sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsansätze gestellt. Parallel hatte die OECD schon länger versucht Konzepte und Bestandaufnahmen zur Bildungsforschung und deren politischer Nutzung zu formulieren. In diesem Zusammenhang wurde auch eine umfassende Taxonomie *interdisziplinärer Bildungsforschung* entwickelt, in der die verschiedenen disziplinären Zugänge zu bestimmten Aspekten des Bildungswesens und der Bildungspolitik zugeordnet wurden.³ Erwachsenenbildung ist nicht besonders eigens als Bereich abgegrenzt (für einen Versuch der interdisziplinären Theoretisierung des Lifelong Learning siehe Lassnigg 2008

Dieser ‚Nachfragesituation‘ auf der Ebene der Politik stehen die verschiedenen Zugänge der Bildungsforschung gegenüber. Hier hatte es im pädagogischen Feld eine etablierte Tradition des philosophisch-geisteswissenschaftlichen Zuganges gegeben, die die notwendigerweise normativ aufgeladenen ideologischen Grundlagen von Erziehung und Bildung ausleuchtete. Diese Tradition ist im deutschsprachigen Raum besonders stark und etabliert, und sie wurde mit dem Heraufkommen empirischer Forschung schrittweise herausgefordert, vor allem mit der sogenannten ‚realistischen Wende‘ in den 1960ern. Zunehmend haben sich auch andere Disziplinen, Psychologie z.B. mit der Lernforschung, dann auch Soziologie (soziale Einflussfaktoren) und Ökonomie (wirtschaftliche

¹ ‚Evidence Based Policy‘ kann laut einem Politikdokument der EU-Kommission “[...] be defined as the conscientious and explicit use of current best evidence in making decisions and choosing between policy options” (EU-Commission-staff-working document 2007, 3; vgl. auch OECD 2007, 16)

² In der Reaktion auf das erste bildungspolitische Weißbuch der EU-Kommission haben die damaligen EU-BildungsministerInnen der Ökonomisierung ethische und philosophische Argumente entgegengestellt, die einer „dem Denken der Aufklärung verhafteten Sichtweise [...] gegensteuern“ sollten (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 6.7.1996, Nr. C 195/2); siehe auch Lassnigg 1997.

³ Für diese begrifflichen Vertiefungen ist hier kein Raum, vgl. eine Zusammenstellung in Lassnigg 2010, S.17-25; die Definition von Bildungsforschung lautete: “Educational research and development is a systematic, original investigation or inquiry and associated development activities concerning the social, cultural, economic and political contexts within which educational systems operate and learning takes place; the purposes of education; the processes of teaching, learning and personal development of children, youth and adults; the work of educators; the resources and organisational arrangements to support educational work; the policies and strategies to achieve educational objectives; and the social, cultural, political and economic outcomes of education.” (OECD 1995, 37)

Wirkungen und Marktallokation) mit Fragen des Bildungswesens beschäftigt, diese verschiedenen Perspektiven wurden jedoch forschungs- und disziplinintern nur sehr zögerlich integriert. Dies versetzt die Politik in die Lage, sich die jeweils passenden Perspektiven auszusuchen. Es gibt insbesondere von den pädagogischen und erziehungswissenschaftlichen Forschungen keinen direkten Zugang zur Politik, dieser Zusammenhang wurde zunehmend von wirtschaftswissenschaftlichen Forschungen besetzt, die mit den anderen Sozialwissenschaften konkurrieren. Diese Kluft spiegelt sich auch in der österreichischen Praxis, wie weiter unten gezeigt wird.

Fakten und Ideologie

Gleichzeitig stellt sich bei ‚Evidence Based Policy‘ die Frage nach der näheren Auskleidung der Bestimmungstücke: Was ist unter Evidenz zu verstehen? Und was bedeutet unter den Bedingungen demokratischer Politik die Verknüpfungsformel evidenz-basiert? Das Verständnis von Evidenz ist naturgemäß wissenschaftsintern extrem kontrovers, und es werden auch teilweise eigene Forschungsansätze und Wissensformen abgegrenzt, die sich für ‚Evidence Based Policy‘ eignen. In den OECD-Studien wird eine zwei-phasige Unterscheidung von deskriptiver und kausal-analytischer Forschung getroffen, erst die zweite Phase produziert in diesem Verständnis Evidenz (Gorard/Taylor 2004). Die stärkste Kontroverse bezieht sich hier auf die Durchsetzung des ‚Gold-Standards‘ randomisierter Experimente als letztlich anzustrebendes und allein akzeptiertes Verständnis von Evidenz (Whitehurst 2018) – praktisch gesehen, gibt es diesem Konzept zufolge z.B. in Österreich im Bereich der gesamten Bildungsforschung keine Evidenz, bestenfalls Vorarbeiten (vgl. Lassnigg 2010, S.13-16). Bei der Verknüpfung von Forschung und demokratischer Politik wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass sich die Politik nicht determinieren lassen darf, und aufbauend auf dem Vorschlag von ExpertInnen der OECD hat der Begriff ‚Evidence Informed Policy‘ an Verbreitung gewonnen – genau genommen relativiert diese Formel aber gerade die wesentliche Botschaft von ‚Evidence Based Policy‘, nämlich eine Verpflichtung, auf Evidenz aufzubauen und durch diese Verpflichtung Evidenz auch zur Kenntnis nehmen zu müssen (Schuller 2007).

Grundsätzlich gibt es zwei Argumente, die das Konzept von ‚Evidenz-Basierung‘ in Frage stellen. Erstens erscheint die Gegenüberstellung von ‚Fakten‘ und ‚Ideologie‘ zwar vordergründig (polemisch) einleuchtend, und auch in vielen spezifischen Fragen vermutlich gedeckt, aber im wissenschaftlichen Diskurs ist klar, dass es (wissenschaftliche) ‚Fakten‘ (wenn sie nicht trivial sind) nur in einem bestimmten definierten begrifflichen Kontext (von Theorie und theoretischen Konzepten) gibt, und dass diese überdies immer vorläufig sind. Ein Beispiel sind die ‚Bildungsrenditen‘, die nur in einem bestimmten Kontext von Humankapital-Theorien Sinn ergeben, wobei die begriffliche Transformation von menschlichen Kompetenzen in Humankapital auch eine ideologische Konnotation hat. Auch die für die Bildungspolitik fundamentalen Unterscheidungen von ‚Efficiency‘ und ‚Equity‘ sind an umfassende begriffliche Konzeptionen gebunden, und in diesem Zusammenhang kreierte empirische Schätzungen sind nicht einfach ‚Fakten‘.⁴ Ein weiteres Beispiel

⁴ Ein geradezu paradigmatisches Beispiel für die Problematik der Kreation von ‚Fakten‘ und ihre Übersetzung in Politik sieht man an einer Grafik in einem EU-Politik-Dokument, die die Lebenszyklus-Erträge von Bildung nach

betrifft alternative Wirkungsweisen des sozialen Hintergrunds auf Bildungsergebnisse, deren Nachweis und Interpretation stark von den verwendeten Modellen abhängt.⁵ Konsequenz ist, dass bei der Verknüpfung von Forschung und Politik immer beide Ebenen ‚Fakten‘ und ‚Ideologie‘ berücksichtigt werden müssen, und die – oft durchaus von der Forschung genährte – Erwartung, dass ‚Fakten‘ die ‚Ideologie‘ stechen würden, irreführend ist.

Das zweite Argument betrifft die Frage, wie gut verfügbare Fakten tatsächlich in der Lage sind, politische Entscheidungen zu untermauern. Hier besteht das Paradox, dass meistens das ‚Hase-und-Igel‘-Theorem gilt, wo der Igel Politik immer ‚schon da‘ ist, und der Hase Wissenschaft den Evidenzen nachläuft, die dann letztlich wieder zu spät kommen.⁶ Dies wird dadurch unterstrichen, dass es das Geschäft der Wissenschaft ist zu laufen, und diese das immer gerne machen wird; auf der anderen Seite wären im Umkehrschluss politische Streitfragen eben keine substantiellen Streitfragen, wenn diese durch eindeutige Fakten bereits geklärt wären. Ein Beispiel ist die alte Streitfrage der Wirkungen einer differenzierten vs. einheitlichen Schulstruktur auf soziale Unterscheidungen oder Benachteiligungen. Hier gibt es zwar ‚Fakten‘ die in bestimmte Richtungen weisen, aber eindeutige Beweise gibt es nicht.⁷ Diese Problematik löst sich dadurch auf, dass sich die ideologischen Kontrahenden – egal ob in Wissenschaft oder in Politik – auf ernsthafte deliberative Diskurse sowohl über die ‚Fakten‘ als auch über die ‚Ideologien‘ einlassen müssen, die in einem umfassenden Verständnis zu den Grundlagen der Demokratie gehören.⁸ Hier schließt sich der Kreis zu den normativen Fragen gesellschaftlicher Gestaltung, die für einen wissenschaftlichen Diskurs um die ideologischen Grundlagen behandelt werden müssen (Was kann unter demokratischer Erziehung verstanden werden? Nach welchen Grundsätzen können gerechte Verteilungsstrukturen aufgebaut werden? Etc.)

Ein spezieller Aspekt betrifft auch v.a. im innerwissenschaftlichen Diskurs das Verhältnis oder die Gewichtung von ‚alten‘ etablierten wissenschaftlichen Erkenntnissen und Konzepten gegenüber den ‚neuesten‘ umstrittenen Erkenntnissen und Konzepten. In den Geistes- und Sozialwissenschaften (mit Ausnahme der Ökonomie) besteht die Tendenz immer neue Begriffe, Zugänge und Ansätze zu

den Phasen des Bildungswesens aufträgt und ‚beweist‘, dass diese Erträge von Erwachsenenbildung grundsätzlich im Durchschnitt negativ sind. Diese Grafik beruht auf Erweiterungen des Modells des ‚Skills-Multiplikators‘ des Nobelpreisträgers James Heckman und seiner MitarbeiterInnen, dessen Beschreibung 19 Gleichungen auf 15 Seiten erfordert (Lassnigg 2014), und ohne sehr fortgeschrittene formalwissenschaftliche Kompetenzen nicht verständlich ist – es handelt sich um eine vollkommene Analogie zum technologischen Prinzip der Anwendungen naturwissenschaftlicher oder formaler Modelle, die man nicht zu verstehen braucht, um die darauf aufbauenden Technologien zu nutzen.

⁵ Samuel Lucas (2001) zeigt, dass empirische Ergebnisse zu unterschiedlichen sozialen Reproduktionsmodellen im Bildungswesen von den Verteilungsannahmen über die Residuen in den Schätzmodellen abhängen können.

⁶ Bei Egon Friedell findet sich als Motto zum Dritten Buch ‚Aufklärung und Revolution‘ der Ausspruch von Hippolyte Taine, der dies systematisch-generalisierend formuliert: „Vergeblich beklagt sich die Vernunft, daß das Vorurteil die Welt regiert; denn wenn sie selbst die Welt regieren will, muß sie sich ebenfalls in ein Vorurteil verwandeln“.

⁷ Vgl. die Kritik von Schümer/Weiss (2008, Abschnitt 5) an zentralen bildungsökonomischen Studien, die in dieser Hinsicht ‚stilisierte Fakten‘ geliefert haben.

⁸ Daran ändern auch die Entwicklungen rund um ‚Fake News‘ und ‚Fake Science‘ nichts, außer dass diese Auseinandersetzungen sich vervielfältigen und verschärfen und auch von wissenschaftlicher Seite entsprechend reflexiv geführt werden müssen – der einfache Verweis auf (den Glauben an) ‚Fakten‘ wird nicht helfen, wenn der Glaube an (oder die Glaubwürdigkeit von) Fakten – nicht zuletzt auch aufgrund von politischem Missbrauch derselben – verloren gegangen ist.

kreieren, und kumulativen Wissensaufbau zu vernachlässigen, so dass auch in der Anwendung bereits früher etabliertes Wissen eher vergessen wird.

Zugänge zur Politikberatung

Spätestens seit den 1950er Jahren gibt es einen innerwissenschaftlichen Diskurs über die Möglichkeiten und Grenzen der Politikberatung, der sich um verschiedene alternative Ansätze der Beziehung zwischen den ForscherInnen und den politischen PraktikerInnen drehte. Zentral war zunächst die These der ‚Science of Muddling Through‘ (Lindblom 1959, Wildavski 1964), die auch zu einem Bild unterschiedlicher Communities verdichtet wurde (Caplan 1979). Dieser Sicht zufolge haben die beiden Gruppen so unterschiedliche Zugänge zur Praxis und zum dafür erforderlichen Wissen, dass vor allem auf der Praxisseite die Resonanz für die wissenschaftlichen Ergebnisse fehlt, und die wissenschaftliche Seite auch gleichzeitig nicht die Wissensformen liefert, die die Praxis braucht. Der englische Gesundheitsforscher und Epidemiologe Michael Marmot (2004) hat diese Problematik durchaus ernsthaft mit der vielleicht zynisch klingenden Formel ‚Policy based Evidence‘ auf den Punkt gebracht, indem er zeigt, dass die politische Logik eben nur bestimmte Evidenzen verträgt und nutzen kann. Auch im Rahmen der OECD (Schuller 2007) wurde herausgearbeitet, dass für die politische Nutzung bestimmte Formen von Forschung erforderlich sind; auf diesem Hintergrund wurde für den Aufbau von zwischengeschalteten Vermittlerinstitutionen („Brokerage“) plädiert, die die Übersetzung der wissenschaftlichen Evidenzen in die Politik bewerkstelligen sollen (was aber dem Prinzip der professionellen wissenschaftlichen Selbstorganisation eigentlich widerspricht).

Verallgemeinert kann man bei den unterschiedlichen Ansätzen feststellen, dass es oft um die (Verschiebung der) Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik und Anpassungen in der einen oder anderen Richtung, oder um eigene Überbrückungsmechanismen geht, wenn die Beziehung verbessert werden soll. Ein anderer Zugang besteht darin, die Schnittstelle zwischen Forschung und Politik ‚multimodal‘ in unterschiedliche, nebeneinander und teilweise konkurrierend erfüllte, Funktionen auszudifferenzieren: 1. Instrument für Politikentwicklung, 2. strategische Nutzung durch Politik, 3. konzeptuelle Nutzung, Bedeutungsgenerierung („Aufklärung“), 4. (nicht direkt genutzte) Beobachtung (Monitoring), 5. Agenda Setting, 6. symbolische Nutzung als Signal für Rationalität (Gornitzka 2013). Die *legitimatorische Nutzung* und die *„Schubladisierung“* sind nicht direkt genannt, sie können unter dem sechsten Punkt subsumiert werden. Wichtig sind die vielen Facetten, die über die instrumentelle Nutzung hinaus genannt werden. Bereits Caplan (1979) hat eine grundlegend unterschiedliche Situation zwischen einer eher unproblematischen instrumentellen Nutzung (1) von Forschung und eher schwierigen Fragen auf einer ‚Meta-Ebene‘ [(2) bis (5)] unterschieden, wo Nutzungs- und Kommunikationsprobleme zwischen den beiden Communities bestehen.

Eine zentrale, offensichtlich ‚unverwüstliche‘ Thematik, die sich durch den Diskurs zieht, ist die Frage der Technokratie und der instrumentellen Problemlösung, die dem (extrem vereinfachten) Bild der Naturwissenschaften nachgebildet ist. Abgesehen vom Konflikt mit der Demokratie geht es dabei auch darum, welche Rolle in der Politik ‚technische‘, viele bezeichnen diese auch als ‚sachliche‘ Lösungen spielen. In einem sozialwissenschaftlichen Klassiker, der bereits zu einem geflügelten Wort

geworden ist – ‚The tragedy of the Commons‘ – zeigt der Naturwissenschaftler Garrett Hardin (1968) bereits, dass es eben Probleme gibt, die keine technische Lösung haben. Diese erfordern diskursive kooperative Lösungen auf der Basis von ethischen und moralischen Übereinkünften; die Klärung dieser Lösungen ist in der Folge dann eine wichtige wissenschaftliche Fragestellung.⁹

Exkurs: Förderung des sozialen Fortschritts durch die Sozialwissenschaften – Demokratisierung von Wissenschaft/Technologie sowie neue Formen der Verbindung von Demokratie und Technokratie

Eine aktuelle umfassende Auseinandersetzung im Rahmen des IPSP¹⁰ mit der Frage, wie die Sozialwissenschaften zum sozialen Fortschritt beitragen können um aus den Beschränkungen des neoliberalen Kapitalismus herauszukommen, stellt die Abgrenzung zum bzw. Abkehr vom technokratischen Modell¹¹ und die Integration der Bekämpfung von Ungleichheit mit den substantiellen Themen der verschiedenen Politikfelder¹² in den Mittelpunkt (Adler, Nowotny et al. 2018). In ausführlichen Analysen über den Beitrag der Sozialwissenschaften zu zentralen Politikbereichen (von der Wirtschaftspolitik, über Entwicklungspolitik, bis zu Umwelt und Technologie/Innovation) werden Probleme dieses Zuganges herausgearbeitet, und Alternativen gezeigt. Als zentrale Probleme werden die Trennung von Effizienz und Gerechtigkeit, sowie vorschnelle überzogene Ableitungen von unvollkommenen ‚Evidenzen‘ und übertriebene Erwartungen in allgemeine abstrakte Ziel- und Ergebnisorientierung angesprochen. Die Analyse der Bildungsforschung fällt leider weit hinter die meisten anderen Bereiche in die technokratische Illusion zurück, betont die Schwäche der Forschung und die wachsende Anwendung des experimentellen ‚Gold Standards‘ in Analogie zur Medizin, sowie die Entwicklung der Implementationsforschung als eigenes Forschungsgebiet.¹³

Um Alternativen zum technokratischen Modell zu entwickeln, ist zuallererst ein vertieftes Verständnis des jeweiligen *politischen Feldes* erforderlich, und auf dieser Basis müssen kooperative Ansätze entwickelt werden, die *die betroffenen AkteurlInnen im Feld* berücksichtigen. Dies ist nur in

⁹ Dabei geht es dann um grundlegende Fragen der gesellschaftlichen Organisation, etwa um alternative Transaktionsmodelle von kapitalistischen Marktprinzipien und privaten Eigentumsrechten nach dem Modell des Homo Oeconomicus vs. gemeinwirtschaftlichen (commons-based) Transaktionsmodellen des Homo Socialis.

¹⁰ International Panel on Social Progress <https://www.ipsp.org/>

¹¹ “Perhaps the key challenge is this. The influence of social science on policy formation often comes in a technocratic mode – by way of communications with government officials or civil servants, or the formation of their conceptual frameworks – and not in conversation with the electorate. Social scientists need to think carefully about how to enter democratic discourse [...] Moreover, in working to craft better policies, social scientists should also pay closer attention to the design of democratic institutions themselves.” (Adler, Nowotny et al. 2018, 852)

¹² “Social scientists must, therefore, grapple with giving policy advice that takes account of distributional concerns, rather than seeing inequality as a separable problem that can be hived off to a specialized set of policy instruments.” (Adler, Nowotny et al. 2018, 851-852)

¹³ “The expectation is that, with the growing accumulation of solid evidence from research and the dissemination of its conclusions to the education community, education practices and policies could become more efficient in the attainment of their goals.” (Adler, Nowotny et al. 2018, 857) „A crucial challenge for the twenty-first century is to increase the quality and scope of education research and to consider the large variability of educational policies and governance.” (Adler, Nowotny et al. 2018, 859)

einem inter- und transdisziplinären Zugang möglich, der einerseits die Fragestellungen im Bildungswesen selbst, aber andererseits auch die Fragestellungen im politischen und sozialen Feld berücksichtigt. Es gibt keinen direkten Weg von der Pädagogik zur Politik, dazwischen liegen sowohl die organisatorischen und institutionellen Kontexte, als auch die spezifischen Gegebenheiten und Prozesse im politischen Feld, und deren Übersetzungen ins Alltagsleben. Als grundlegende übergreifende Dimensionen über die Politikbereiche werden die öffentlichen vs. privaten AkteurInnen, die top-down vs. bottom-up Problematik, und universelle Prozessprobleme (Rolle der ExpertInnen, Konsensbildung, öffentliche Partizipation, Vollzug) charakterisiert. Diese substantiellen Fragen und Themenbereiche lassen sich nicht einfach durch Erkenntnisinteressen oder Theorieansätze überbrücken – auch emanzipatorisches Erkenntnisinteresse erfordert die Kenntnis der Bedingungen für emanzipatorische Politik.

Die Analysen des Beitrages der Sozialwissenschaften in den verschiedenen Politikfeldern im IPSP gibt auch für den Bereich des Bildungswesens und folgerichtig der Erwachsenenbildung eine Reihe wichtiger Anregungen:

-(politische) Ökonomie-Wirtschaftspolitik: hier werden zwei Achsen als wesentliche strukturierende Dimensionen herausgearbeitet, erstens Marktgläubigkeit vs. (endemisches) Marktversagen durch imperfekte Information und Machtkonzentration, und zweitens (bedingt durch die erste Achse) die Trennung vs. Integration von Effizienz- mit Gerechtigkeits(Equity)überlegungen. Die beiden Achsen zusammen resultieren in einer zyklischen Bewegung der politischen Präferenz für Marktfreiheit vs. Staatsinterventionismus, der ‚ewigen Frage der politischen Ökonomie‘ (Adler, Nowotny et al. 2018, 856).

-Natur/Sozialwissenschaften und Umweltprobleme: die Verschmutzung wird als Problem des Marktversagens modelliert (Transaktionskosten, Trittbrettfahrer-Rationalität, öffentliche Güter, Gemeineigentum), daher müssen naturwissenschaftliche Risiko-Analysen durch sozialwissenschaftliche Analysen und Evaluierungen ergänzt werden; die verschiedenen Lösungsansätze und Politikinstrumente dafür werden skizziert (Kosten-Nutzen, Kosten-Wirkung, Machbarkeit, Vorsorge-Prinzip); es gibt keinen Weg an normativen Kriterien vorbei: ‚how safe is safe? Es wird das breite Politik-Instrumentarium gegen Marktversagen charakterisiert und bewertet, das vielfach auch in der Bildungspolitik zur Disposition steht (Haftung, Information, verschiedene Formen von Regulierung, reflexive Märkte).

- Medizin und öffentliche Gesundheit(spolitik): Dieser Bereich ist für die Bildungspolitik und Bildungsforschung von besonderem Interesse, als es sich dabei um das zweite große Feld professioneller öffentlicher Dienstleistungen handelt, das auch – bei allen wesentlichen Unterschieden – viele Homologien zum Bildungswesen aufweist (bis dahin, dass auch die Gesundheit von Anfang an als wesentliche – in manchen Bereichen vielleicht sogar wesentlichere – Komponente des ‚Humankapitals‘ gesehen wurde, und dass es verschiedene grundlegende Überschneidungen mit dem Bildungswesen aufweist, Stichworte professionelle Ausbildung, oder Gesundheitsbildung und –erziehung). In diesem Bereich wird der einzigartige Grad an ‚Evidenz-Basierung bzw. -Informierung‘ hervorgehoben,¹⁴ der auch politisch erfolgreich eingeschätzt wird (Adler, Nowotny et al. 2018, 868).

¹⁴ „Modern medicine and health policy are unique in the sense that they are evidence-based, or at least evidence-informed. This reliance on science made possible the influence of the social sciences and the interaction between disciplines.“ (Adler, Nowotny et al. 2018, 863)

Es geht dabei aber keineswegs allein oder vordringlich um die Medizin im engeren Sinne (oder die experimentelle Wirkungsforschung über die Heilmittel/Medikamente) die in Analogie zur Pädagogik oder Bildungswissenschaft gesetzt werden könnte, sondern im Mittelpunkt steht die institutionelle und politische Umsetzung der „universellen Absicherung“ (Universal Health Coverage: UHC).¹⁵ Im Unterschied zur Tendenz verstärkter Marktorientierung und Differenzierung/Positionierung im Bildungswesen, wird für das Gesundheitswesen ein Konsens in Richtung *Umverteilung* und der notwendigen *starken Rolle des Staates* festgestellt, der auch theoretisch und wissenschaftlich von zwei Seiten begründet ist: Marktversagen (Ökonomie) in Versicherungsmärkten und moralisches Recht auf Gesundheit und Gesundheitsversorgung (politische Theorie sozialer Gerechtigkeit).¹⁶ Für die Lösung von Verteilungsfragen wird das Kriterium der Kosten-Wirksamkeit als zu eng gesehen, und soll durch Argumente im Sinne der sozialen Gerechtigkeit ergänzt werden: Prioritäten im Sinne der Schlechtergestellten, finanzielle Risikoabsicherung, und faire und legitime politische Prozesse der Prioritätensetzung werden als Kriterien angeführt.¹⁷

¹⁵ “What is UHC? UHC means that all individuals and communities receive the health services they need without suffering financial hardship. It includes the full spectrum of essential, quality health services, from health promotion to prevention, treatment, rehabilitation, and palliative care. / UHC enables everyone to access the services that address the most important causes of disease and death, and ensures that the quality of those services is good enough to improve the health of the people who receive them. / Protecting people from the financial consequences of paying for health services out of their own pockets reduces the risk that people will be pushed into poverty because unexpected illness requires them to use up their life savings, sell assets, or borrow – destroying their futures and often those of their children. / Achieving UHC is one of the targets the nations of the world set when adopting the Sustainable Development Goals in 2015. Countries that progress towards UHC will make progress towards the other health-related targets, and towards the other goals. Good health allows children to learn and adults to earn, helps people escape from poverty, and provides the basis for long-term economic development.” (WHO (31.12.2017) Fact sheet UHC [http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc))); siehe auch: http://www.who.int/universal_health_coverage/en/; http://www.who.int/universal_health_coverage/plan_action-hsgov_uhc/en/; Für UHC gibt es politische (Selbst-)Verpflichtungen in der internationalen Gemeinschaft, sie ist ein Teilbereich der Sustainable Development Goals (SDGs), auf die sich alle Länder verpflichtet haben, und es gibt zwei Weltgesundheitsberichte, die sich explizit mit der Rolle der Forschung (2013: <http://www.who.int/whr/2013/report/en/>) und der Finanzierung (2010: <http://www.who.int/whr/2010/en/>; dt Zusammenfassung: http://www.who.int/whr/2010/10_summary_de.pdf?ua=1) für die Verwirklichung beschäftigen.

¹⁶ „It is important to note that universal health coverage systems are fundamentally meant to be redistributive. [...] the state has a fundamental role in securing universal health coverage, even in systems with mixed private and public financing and service provision. This view is now fairly well established (although still a matter of debate in some parts of academia) and in 2005, all member states of the WHO endorsed UHC as a central goal [...]. (Adler, Nowotny et al. 2018, 866)

“[...] access to health services should be allocated according to need and not ability to pay [...] Daniels has argued that health and health care are special goods and that normal health is a necessary, if not sufficient, condition for citizens to achieve equality of opportunity to develop and fulfill a rational life plan. Citizens, therefore, have a moral right to health and, insofar as health services contribute to equality of opportunity, a right to health care [...]. For Sen, good health and avoidance of premature mortality are key human capabilities that everyone has reason to want and are hence fundamental to achieving freedom. Health has both intrinsic and instrumental value [...]. (Adler, Nowotny et al. 2018, 866)

¹⁷ „The broader democratic processes include better governance for health and public participation. Governments and other relevant institutions can be held accountable for ensuring that proper participatory processes are in place [...]. Yet, few countries have really succeeded in going beyond technocratic approaches to inclusive health policy development. The ‘political determinants’ of health and barriers to global

-Entwicklungspolitik, neoklassische Ökonomie und demokratisch-pluralistische Governancepolitik: In diesem Bereich wird der ‚Washington Consensus‘ als Beispiel für *intellektuelle Hegemonie* analysiert, der – bei durchaus zugestandenen manchen Erfolgen – den Blick für die realen ‚schmutzigen‘ Komplexitäten verstellt, und dadurch letztlich falsche Vorstellungen erzeugt, indem Evidenzen voreilig im Sinne der Hegemonie interpretiert werden, die dadurch (fälschlicherweise) immer weiter verfestigt wird.¹⁸ In diesem Verständnis werden dann den fremden, abweichenden Realitäten in einer ‚Rhetorik der Unnachgiebigkeit‘ anscheinend oder scheinbar wissenschaftlich begründete ‚Best Practices‘ übergestülpt, ohne die Kontexte entsprechend zu berücksichtigen. Demgegenüber wird ein deliberativ-demokratischer Diskurs des ‚Possibilismus‘ vorgeschlagen.¹⁹ In der Bildungspolitik und Bildungsforschung für den Schulbereich kann die Rhetorik des ‚Global Education Reform Movement (GERM)‘ als Beispiel für intellektuelle Hegemonie herangezogen werden (Adamson et al. 2016), die ganz ähnlichen Diskursmustern der Unnachgiebigkeit und auch ähnlichen Governance-Vorstellungen folgt (und mit dem gegenwärtigen Regierungsprogramm auch Österreich erreicht hat).

-Innovation, Wissenschaft und Technologie: Hier wird die (konzeptionelle) Trennung von technischer Innovation von ihrer gesellschaftlichen Einbettung durch das Modell der Technokratie in den Mittelpunkt gestellt. Anhand der Konzepte und Ergebnisse der verschiedenen Ansätze der Science-Technology-Studies (STS) wird gezeigt, dass Innovationen nicht-linear und interaktiv funktionieren und dass sie normativ geprägt sind. Innovationen sind nicht notwendigerweise vorteilhaft, und im Markt gewinnt nicht immer die beste Lösung. Die kapitalistische Wirtschaft determiniert Innovation in Richtung von mehr Extraktion von Ressourcen und Erweiterung des Marktes in neue Bereiche (Beispiel Handel mit Verschmutzungszertifikaten).²⁰ Die gesellschaftliche Bedingtheit von Innovation muss geklärt werden, und es sind Wege zu finden, um Innovation auch demokratisch im Sinne von ‚Sociotechnical Imagineries‘ einer gerechten, inklusiven und nachhaltigen Zukunft zu beeinflussen (Adler, Nowotny et al. 2018, 876).

governance, such as power structures and unfair trade agreements, can also hamper social progress [...].“ (Adler, Nowotny et al. 2018, 867)

¹⁸ „But the trouble with intellectual hegemony is that it airbrushes out complexity. In contrast to the Washington Consensus, an alternative view is that development gains come from engaging with developing countries’ messy realities, not from seeking to override them with blueprints of best practice.“ (Adler, Nowotny et al. 2018, 868) Folgewirkung der intellektuellen Hegemonie: „The industrial policy and good governance discourses share a common pattern. In both, the discourse quickly (and in ways that were premature in light of the weight of evidence) locked into a dominant narrative which then turned out to be difficult to dislodge – even in the face of evidence to the contrary.“ (Adler, Nowotny et al. 2018, 871)

¹⁹ “[...] for almost four decades, the first of Hirschman’s two modes – that is, the rhetoric of intransigence – has held sway. To be sure, clarity can be bracing; arguably, the Washington Consensus prescriptions have yielded substantial gains for global development. But the development (and global) challenges that increasingly are coming to the forefront are ones for which the “rhetoric of intransigence” is unhelpful: fostering inclusive economies, facilitating collective action to provide public goods, and protecting the collective commons. Perhaps coming decades will be a time for Hirschman’s second mode of discourse, for “a more democracyfriendly kind of dialogue [...]“ (Adler, Nowotny et al. 2018, 872)

²⁰ „Exchanges between those who produce ‘too much’ and ‘too little’ of environmental burdens make it possible in theory to reduce the total volume of undesirable by- products such as chemical pollutants and carbon emissions. However, there can be fictions or flaws that enter into the calculations underlying such market- making [...]. At their limit, economic models operate not as reflections of a real world but as instruments that make the very realities they presume to represent. Market devices are in this special sense ‘performative’ [...]“ (Adler, Nowotny et al. 2018, 875)

Die Generalisierungen beruhen auf der *technokratischen Interpretation* des Zusammenhanges, der in der Aufklärung zwischen technisch-naturwissenschaftlicher Erfindung/Innovation einerseits und Fortschritt andererseits hergestellt wurde, demnach diese Innovationen letztlich immer gut wären, und aus dem technologischen Fortschritt automatisch der moralische und soziale Fortschritt resultieren würden; die negativen Folgen wären durch den (National)-Staat als Gemeinschaft rationaler Individuen zu ‚managen‘.²¹ Im Konzept des zweiseitigen Schwertes der ‚Creative Destruction‘ (Schumpeter) wurde allein auf die Seite der Kreation geblickt, heute könnten aber die destruktiven Elemente die konstruktiven bereits überwiegen (Soete 2013). Gleichzeitig werden grundlegende Verschiebungen in den Kontexten und AkteurInnen gesehen, Machtverschiebungen zwischen nationalen Institutionen einerseits und globalen Unternehmen und soziotechnischen Systemen andererseits erfordern neue Formen von Governance, die Verfügung über Daten und Information ist von den Staaten zu den Unternehmen übergegangen, Algorithmen bestimmen die Sicht der Welt, die Spaltung zwischen einer ‚engagierten‘ globalen professionellen und kosmopolitischen Elite und zurückgelassenen oder sich zurückgelassen fühlenden Massen hat zur De-Legitimierung von Expertise geführt. Obwohl die Beiträge der Sozialwissenschaften bedeutend sind, können sie niemals wertfrei sein, daher muss eine pluralistische Auseinandersetzung im demokratischen Zusammenspiel geführt werden.²² Reflexiver Konstruktivismus im Sinne Bourdieus und Re-Definition von kommunaler Loyalität im Sinne Hirschmans werden als zukunftssträchtige Wege gesehen. Offensichtlich sind diese Überlegungen von direkter Bedeutung für die Ausformungen von Politikberatung.

Das Beispiel der österreichischen Erwachsenenbildungspolitik

Auf dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen sind bei der Analyse der tatsächlichen Politikberatung durch Wissenschaft und Forschung zwei Aspekte zu unterscheiden: erstens die tatsächliche *Wissensproduktion* (in Form von Theorien, Konzepten, Fakten etc.), die für die Beratung genutzt werden kann, und zweitens das *Beratungsfeld* an der Schnittstelle von Wissenschaft/Forschung und Politik selbst, das einerseits die (‚multimodalen‘) Formen von Beratungsangeboten und andererseits auch die politische Nutzung dieser Angebote (und die vorhandenen Arenen des Zusammenspiels/der Auseinandersetzung) umfasst.

²¹ „In a technocratic framework, the production of scientific knowledge and the making of technology are disconnected from the negative impacts they might generate. The technosciences are to be set free and protected, like the goose whose golden eggs are desired, while it is left to the state (helped by the social sciences) to manage impact and to mediate unwanted consequences. Progress became predominantly equated with technological progress – highly visible and tangible. Technological progress would chart the route toward modernization, and social progress would follow in its wake. [...] More technology simply meant ‘progress of society.’ Technology became the measure of men [...]. This idea circulated across the globe [...]” (Adler, Nowotny et al. 2018, 877)

²² „[...] the specific situatedness of social scientists in the policy field in which they operate matters. Simultaneously, they work within a given institutional policy context as well as outside and against it. In some fields, and depending on how welcome the incorporation of more normative content is, this leads to open contestation. The appeal to “evidencebased” policies, whether mere rhetoric or seriously intended, cannot and will not provide a solution accepted by all. The questions of who provides evidence and legitimacy, and under which conditions, remain important.” (Adler, Nowotny et al. 2018, 879-880)

-Wissensproduktion

Eine institutionalisierte Forschung zur Erwachsenenbildung hat sich in Österreich verstreut entwickelt, es gibt vereinzelt Lehrstühle an Universitäten, teilweise explizit, teilweise in Kombination mit Berufsbildung oder anderen Themengebieten,²³ es besteht eine gemeinsame Sektion mit der Berufsbildung in der Gesellschaft für Bildungsforschung (OEFEB),²⁴ seit 2008 nimmt die EB-Forschung an einer zwei-jährigen Berufsbildungsforschungskonferenz (BBFK)²⁵ teil. Der Großteil der Forschung wird in EB-Institutionen (z.B. Volkshochschulverband, Volkshochschularchiv)²⁶ oder in breiter aufgestellten nicht-universitären Forschungsinstitutionen sowie Consultingfirmen²⁷ ‚nebenbei‘ zu anderen Tätigkeitsbereichen durchgeführt; letztere bestreiten auch vorwiegend die Politikberatung. Die Universitäten haben eine starke Tradition von kritisch-emanzipatorisch-konzeptioneller Forschung und sind eher spät in Politikberatung im engeren Sinn eingestiegen.²⁸ Auch im Magazin Erwachsenenbildung,²⁹ das seit 2007 als professionelle Plattform für den wissenschaftlich-praktischen Diskurs besteht, wird das Thema der Politikberatung eher nur implizit behandelt.

Gruber (2009) hat die Entwicklung der Wissensproduktion der EB/WB in Österreich differenziert und umfassend dargestellt,³⁰ Holzer et al. (2017) haben die Analyse erweitert und vertieft. Neben der langen Tradition außeruniversitärer Forschung in einer kleinteiligen Struktur von hauptsächlich Projektforschung, konnten auch die Universitäten in den letzten Jahrzehnten Kapazitäten aufbauen. Es wird eine starke ‚Kluft‘ zwischen Wissenschaft/Theorie einerseits und ‚Praxis‘ andererseits konstatiert, wobei sich aber gleichzeitig auch Forschende oft auf beiden Seiten dieser Kluft bewegen,

²³ Universitäten Graz, Klagenfurt, Krems, Linz, Innsbruck, Wien

²⁴ <https://oefeb.at/aktuelles/>; Sektion Berufs- und Erwachsenenbildung: <https://oefeb.at/sektionen/berufs-und-erwachsenenbildung/>; es gab etwas über dreißig Gründungsmitglieder.

²⁵ <https://bbfk.at/>; unter 2018 bisher freigeschalteten 50 Papers finden sich 2 mit Erwachsenenbildung und 2 mit Weiterbildung.

²⁶ VÖV: <http://magazin.vhs.or.at/>; VHS Magazin: <http://magazin.vhs.or.at/>; Knowledgebase Erwachsenenbildung: <https://adulthoodeducation.at/>; Volkshochschularchiv: <http://archiv.vhs.at/vhsarchiv-home.html>; Zeitschrift Spurensuche: <http://archiv.vhs.at/index.php?id=vhsarchiv-spurensuche0>; Pädagogischen Arbeits- und Forschungsstelle (PAF) des VÖV <http://www.vhs.or.at/47/>

²⁷ Institutionen lt. Holzer et al 2017, 34-36: Analyse, Beratung und interdisziplinäre Forschung – abif; Burgenländische Forschungsgesellschaft – BFG; Europahaus Burgenland; Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt – FORBA; Impulse Evaluations- und Organisationsberatung; In-between; Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung – IBE; Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft – IBW; Institut für empirische Sozialforschung – IFES; Institut für höhere Studien – IHS; Institut für Wissenschaft und Kunst – IWK; L&R Sozialforschung; Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung – öibf; Österreichisches Institut für Erwachsenenbildung – ÖIEB; Peripherie – Institut für praxisorientierte Genderforschung; Prospect Research & Solution; Sozialökonomische Forschungsstelle – SFS; Synthesis Forschung GmbH; Zentrum für Soziale Innovation – ZSI; 3s research lab;

²⁸ Vgl. Projekte unter der Leitung von Elke Gruber zur Entwicklung der Weiterbildungslandschaften in einzelnen Bundesländern (Steiermark, 2008-09, <http://www.ifeb.uni-klu.ac.at/index.php?id=267>; Tirol, 2014, <https://www.tirol.gv.at/arbeits-wirtschaft/arbeitsmarktforderung/aktuelles/studie-map-eb-landkarte-der-erwachsenenbildung-in-tirol/>)

²⁹ <https://erwachsenenbildung.at/magazin/>

³⁰ 2005 wurde ein informelles Forschungsnetzwerk gegründet, an dessen Treffen in den ersten Jahren etwa 15 Personen teilgenommen haben; http://www.pedocs.de/volltexte/2013/7644/pdf/Erwachsenenbildung_7_8_2009_Holzer_ua_Forschungsnetzwerk_Erwachsenenbildung.pdf

so dass auch eine „eigentümliche [...] Vermischung von Theorie und Praxis, von Handlungs-, Forschungs- und Entwicklungsfeldern“ entsteht (Gruber 2009, 7).³¹

-Beratungsfeld Erwachsenenbildungspolitik

Die Erwachsenenbildungspolitik in Österreich ist durch spezielle Merkmale gekennzeichnet: Es gibt erstens keine übergreifende Zuständigkeit, sondern stark über die institutionelle Landschaft verteilte und segmentierte Teilzuständigkeiten, daher gibt es auch keine übergreifende EB-Politik, sondern eher konfliktträchtige und konkurrierende ‚Schrebergärten‘; zweitens ist die Politik stark durch die berufliche EB dominiert, und die allgemeine EB kämpft eher um die übrigbleibenden Reste (dennoch wurde deliberativ und explizit eine begriffliche Fusion vorgenommen, vgl. Gruber 2009, 2; dagegen Lassnigg 2017).

Die wichtigsten Teilbereiche³² sind 1. eine Abteilung im Bildungsministerium zuständig für die Förderung der ‚allgemeinen EB‘ und die Abwicklung von ESF-Programmen, unterstützt durch ein Kompetenzzentrum BIFEB,³³ 2. Abteilungen der Landesregierungen in den neun Bundesländern die ihre eigenen Programme entwickeln und verwalten (lose zusammengefasst in einem Ländernetzwerk),³⁴ 3. ein Verband der gesetzlich anerkannten EB-Anbieterorganisationen, der in einem Förderungsgesetz begründet ist (KEBÖ),³⁵ 4. die Sozialpartnerkammern und -verbände mit jeweils angeschlossenen ‚eigenen‘ Anbietern der beruflichen EB auf Bundesländerebene (WKO-WIFI, AK-bfi),³⁶ 5. das Arbeitsmarktservice (AMS),³⁷ das viele arbeitsmarktpolitische Ausbildungsmaßnahmen nach Ausschreibungsregeln vergibt, 6. gesetzlich begründete und nach

³¹ Die Einschätzung von Peter Faulstich (2001) zur ‚Projektemacherei‘ in Deutschland geht in dieser Überschneidung von Wissenschaft und Praxis von einer ungünstigen de-facto Dominanz der Praxis aus: „In gewisser Weise ist unsere – meine auch – Projektemacherei für die Weiterbildungsperspektive fatal. Es verstärkt sich der auch für andere Bildungsbereiche geltende Eindruck, dass Modellversuche und Projektansätze anstehende grundlegende Veränderungen ersetzen und lediglich einen Innovationsnebel entfalten. [...] ein Springen von Projekt zu Projekt, von Programm zu Programm, von Modell zu Modell [ist] eher problematisch. [...] Dies scheint das Dilemma vieler Projekte, dass sie, da sie für unmittelbare Zuarbeit missbraucht werden, längerfristige Ausstrahlungen dann doch nicht haben.“ (Faulstich 2001, 9) Aber auch die universitäre Forschung scheint dieser Dynamik nicht zu entkommen: „Eine verkürzte Frage nach ‚Praxisrelevanz‘ setzt sich bis in die Hochschulen fort und verkennt die Notwendigkeit einer relativen Autonomie des Wissenschaftsprozesses. / So kann nach wie vor beklagt werden, dass kurzfristige Auftragsforschung längerfristige Grundlagenforschung eher behindert [...] Es käme deshalb darauf an, dass mit verschiedenen theoretischen und methodischen Konzepten eine veränderte „Projekt-Kultur“ des wissenschaftlichen Diskurses entsteht, damit eine in verschiedenen Teilbereichen in der Erwachsenenbildung sich verdichtende und kumulative Forschungsentwicklung und Projektaktivität entstehen kann. / Ein pragmatisch geklärtes Konzept von Erwachsenenbildungsforschung steht vor der Aufgabe, instrumentelle und reflexive Horizonte aufzunehmen.“ (Faulstich 2001, 9)

³² Zur Struktur siehe auch

https://erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/organisation/organisation_ueberblick.php;

https://erwachsenenbildung.at/downloads/themen/Uebersicht_EB-Einrichtungen_Heilingner2006.pdf?m=1494705445&

³³ <https://www.bifeb.at/>

³⁴ http://www.lnw-weiterbildung.at/html/81/D/home.asp?pass=x&p_direct=yes&rn=172954

³⁵ https://erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/organisation/keboe.php

³⁶ <https://www.wifi.at/start>; <https://www.bfi.at/home/>

³⁷ <http://www.ams.at/>; aktive Arbeitsmarktpolitik:

<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=447>

ihrer Stärke finanzierte Parteiakademien der politischen Parteien für politische Bildung,³⁸ 7. zunehmend werden auch die Hochschulen und Universitäten in der EB tätig, darunter eine Universität für Weiterbildung (DUK).³⁹ Das Feld besteht vor allem aus zersplitterten und konkurrierenden politischen AkteurInnen in Bund und Ländern und Anbieterorganisationen, flankiert durch das AMS und die Sozialpartnerverbände als am stärksten durchorganisierten Spielern (vor allem die Bildungsorganisation der Wirtschaftskammern WIFI ist ein starker Marktführer) mit entsprechendem politischem Gewicht. Zur Professionalisierung haben sich die EB-Anbieterorganisationen und das BIFEB in einem System der ‚kooperativen Erwachsenenbildung‘ zusammengeschlossen.⁴⁰

In der Frage der politischen Gewichtungen verbindet sich die Rhetorik des Humankapitals mit den starken Spielern, die im Arbeitsmarkt und der Berufsbildung verankert sind. Die allgemeine, nicht-berufliche Erwachsenenbildung hat sich dieser Rhetorik stark angeschlossen, und die Verteidigung ihrer Identität weitgehend aufgegeben.

-Politikberatung: eine Literatursuche

Aufgrund der verstreuten Zuständigkeiten und institutionellen Kontexte der österreichischen Erwachsenenbildung gibt es keine übergreifende politische Steuerung, und diese ist auch nicht möglich. ‚Erwachsenenbildungspolitik‘ im Sinne einer Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen und zur Stärkung von ‚Humankapital‘ und ‚Wettbewerbsfähigkeit‘ findet vor allem auf einer *rhetorischen Ebene* statt. Wissenschaftliche Politikberatung erfolgt in den verstreuten institutionellen Kontexten, teilweise informell, teilweise über spezielle konsultative Gremien oder Prozesse, und teilweise über marktförmige Auftragsforschung, deren Anbieter in unterschiedlichem Maß wiederum mit politischen Akteuren (z.B. Sozialpartner- oder Anbieterverbänden) verbunden sind.⁴¹

Wenn man abgesehen von Erfahrungen in konkreten Projekten der Politikberatung versucht, ihren Umfang abzuschätzen, so kann man mittels bibliografischer Suche einen gewissen Eindruck gewinnen.⁴² Als Referenz für das Forschungsvolumen kann man von 1.500 bis 2.000 Diplomarbeiten und 150 Dissertationen (Gruber 2009, 8) in den letzten Jahrzehnten ausgehen, eine Suche in PEDOCS⁴³ findet maximal ca. 2.000 Treffer (Freitextsuche Österreich und Erwachsenenbildung bzw. Weiterbildung), bzw. ca. 1.800 Treffer im österreichischen AMS-Forschungsnetzwerk.⁴⁴ Eine

³⁸ Z.B. <http://www.renner-institut.at/>; <https://politische-akademie.at/de/home>

³⁹ <https://www.donau-uni.ac.at/de/index.php>

⁴⁰ https://erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/organisation/kooperatives_system.php

⁴¹ Die Einschätzung von Peter Faulstich (2001, 7) scheint zumindest für Österreich noch immer zutreffend (vielleicht sind Aussagen dieser Art ‚immer‘ zutreffend?): „Zwar werden „Weiterbildung“ und „Lebenslanges Lernen“ hoch bewertet bei Jubiläen, Empfängen, Debatten, Diskussionen und in Foren [...]. Dabei stoßen wir aber auch auf Begründungslücken, wenn nach durch Forschung fundierten Belegen gefragt wird. Beratungsaktivitäten offenbaren Forschungsdefizite.“

⁴² Siehe Tabellen 1 und 2 im ANNEX

⁴³ <http://www.pedocs.de/>; siehe die Dokumentation der Suche unter <http://www.equi.at/material/suche-PEDOCS.pdf>

⁴⁴ <https://www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/bibsearch.asp?sid=352447934>; siehe die Dokumentation der Suche unter <http://www.equi.at/material/suche-AMS.pdf>

Titelsuche ergibt 136 Treffer in PEDOCS mit Österreichbezug und 157 Treffer in der AMS-Basis (die auch etwa zur Hälfte Forschungen aus Deutschland umfasst).⁴⁵ Der Vergleich der Trefferstruktur zeigt erwartete unterschiedliche Schwerpunkte: einen starken Schwerpunkt auf Arbeit und Beschäftigung, sowie betriebliche Bildung in der AMS-Basis, einen Schwerpunkt auf Bildung(sthemen) in PEDOCS; aber Lernen und Didaktik sind in beiden Datenbasen deutlich vertreten (zusammen ein Drittel bis die Hälfte der Treffer). Versucht man den Umfang von expliziter Politikberatung durch Stichworte zu erfassen,⁴⁶ so ergibt sich in beiden Literaturbasen ein Anteil von 13%, die neuen Informationstechnologien machen in AMS 6% in PEDOCS nur 1% aus.⁴⁷

Eine inhaltliche Inspektion jener AMS-Treffer, die in den verschiedenen Suchläufen mehrfach vorkommen zeigt einen deutlichen Österreichbezug, und ergibt einige thematische Schwerpunkte: Ein Drittel sind politisch strategisch ausgerichtet (darunter wiederum ein Drittel explizit kritisch-emanzipatorisch), zwei weitere starke Themen sind sozialpolitische Probleme/Förderungen und Neue Technologien, zwei weitere weniger gewichtige Themen sind betriebliche Bildung und ältere Zielgruppen, Professionalisierung kommt schließlich auch vor, jedoch mit geringstem Gewicht (in der PEDOCS Basis ist letzteres jedoch unter den häufigsten Stichworten mit einem Viertel der Treffer). Unter den 35 Forschungsinstitutionen in dieser Teilgesamtheit sind ein Drittel außeruniversitäre Forschungsinstitute (7) oder Consultants (5), fast ein Drittel (10) sind universitäre Institutionen/Kooperationen (darunter je die Hälfte aus dem Bereich EB/WB oder aus anderen Disziplinen, v.a. Ökonomie, Soziologie), und eine Minderheit (5) sind aus dem Bereich der Anbieter oder staatlicher Institutionen (das restliche Viertel ist schließlich in Deutschland angesiedelt).

Die bisherigen Zusammenfassungen zur Forschung in der EB/WB in Österreich gehen nicht explizit auf Politikberatung ein (Gruber 2009, Holzer et al. 2017), sie subsumieren diese unter die Frage von Wissenschaft und Praxis, und machen keinen Unterschied zwischen der Forschung für die EB/WB-Praxis in den Bildungseinrichtungen und der Forschung für die Politik. Unter den Forschungsinteressen werden als „dominant [...] analytisch-empirische Ansätze mit einem instrumentellen Erkenntnisinteresse“ gesehen (Holzer et al. 2017, S.9), und es wird auch in der Nachfragesituation ein „tiefgreifender Wandel“ konstatiert, in dem einerseits zwischen „Wirtschafts- und Bildungsraum eine enge Symbiose“ angestrebt wird und „die Weiterbildung als Steuerungselement der Politik erkannt wurde“(Gruber 2009, S.10). Implizit wird auch eine verstärkte Nutzung des Forschungsangebotes erwartet oder erhofft.

In der Literatur sind Beispiele auffindbar, in denen *erfolgreiche Politikberatung* stattgefunden hat. Auf der instrumentellen Ebene sind das die ESF-Evaluierungen (Steiner et al. 2011), die in die Entwicklung der ‚Initiative Erwachsenenbildung‘ eingeflossen sind (siehe unten Beispiel3). Weitere Beispiele liegen im Bereich der Qualitätsentwicklung, wo ein österreichisches Gütesiegel (Ö-CERT) in der Kooperation von Forschung und Praxis entwickelt wurde (Gruber, Schlögl 2011). Dieses Beispiel geht über die rein instrumentelle Nutzung hinaus und betrifft auch die Bereiche der Konzeptentwicklung (3) und des Agenda Setting (4), es bezieht sich direkt auf den Konnex zwischen der Forschung und den Anbietern, hat aber auch strategische politische Entscheidungen in Richtung

⁴⁵ Bezogen auf die Gesamtzahl der 1.781 Treffer mit Erwachsenenbildung bzw. Weiterbildung im Volltext, haben 431 (24%) Erwachsenenbildung bzw. Weiterbildung im Titel, und darunter haben nur 135 (8%) auch Österreich im Volltext.

⁴⁶ evalu..., berat..., qualität

⁴⁷ elearn..., techno..., internet

Qualitätsentwicklung befördert (2). Im Folgenden werden an einigen weniger erfolgreichen Beispielen, an denen der Autor beteiligt war, die Vorgangsweisen wie auch die Probleme der Politikberatung auf der ‚Meta-Ebene‘ illustriert.

-Beispiel 1: Evaluierung der frühen ESF-Programme – zur Legitimität wissenschaftlicher Aussagen

Österreich hat früh ‚Lifelong Learning‘ als Schwerpunkt in die Programmplanung des Europäischen Sozialfonds (ESF) eingebracht. Die EU-Finanzierung ist mit der Verpflichtung zur Evaluierung verbunden, was zu dieser Zeit im betroffenen Bildungsministerium eine neue Erfahrung darstellte. Die Evaluierung findet im Sinne der EU statt, und muss sich mit den nationalen Stellen auseinandersetzen. Bei der Analyse der Programmatik zeigte sich rasch ein grundlegender Schwachpunkt: LLL war in dem Sinne als lebensbegleitend interpretiert worden, als die meisten Fördermittel für das Schulwesen vorgesehen waren (dort jedoch im Vergleich zum großen Budget nur ein Tropfen auf den heißen Stein sein konnten), während durch die ESF-Mittel in der schwach dotierten Erwachsenenbildung ein bedeutender Zuwachs erzielt werden hätte können. Aufgrund der zersplitterten Zuständigkeiten und der Tradition der un-konditionalen Institutionenförderung gegenüber der zielgerichteten ESF-Projektförderung hatten sich auch die Spieler aus dem Feld der EB nicht um eine andere Mittelverteilung bemüht. Die Evaluation stand auf verlorenem Posten zwischen den europäischen und den nationalen Stellen (Lassnigg et al 2001-03).

Durch die Forschung wurde jedoch nicht ein Diskurs über die geringen öffentlichen Mittel für die EB angestoßen, sondern den EvaluatorInnen vorgeworfen, ihre Kompetenz zu überschreiten und statt sachlicher politische Aussagen zu treffen. Für die österreichischen Stellen ging es klar um die symbolische Funktion der Forschung. Die Frage nach einem angemessenen Ausmaß öffentlicher Förderung für die EB, die der strategischen Funktion zugeordnet werden kann, steht bis heute ungeklärt im Raum. In diesem Sinne hat die ArbeitnehmerInnenseite versucht, diese strategische Frage durch weitere Forschungsprojekte zur Finanzierung der Erwachsenenbildung zu vertiefen, jedoch (bisher) ohne Einfluss auf den politischen Diskurs (zusammenfassend Lassnigg/Vogtenhuber 2016).

-Beispiel 2: EB in der Strategie zum lebensbegleitenden Lernen – Politik ‚überrollt‘ Forschung und Innovationen ‚überfordern‘ Politik

Österreich hat in einem langjährigen mehrstufigen Prozess eine sehr komplexe und umfassende LLL-Strategie entwickelt, die sich auf alle Bildungsphasen, von der ‚Wiege bis zur Bahre‘ bezieht (Republik Österreich 2011); Maßnahmen zur Erwachsenenbildung sind ein Teil davon. Forschung war in diesen Prozess in unterschiedlichen Formen eingebunden:

-Als Startschuss wurden 2005 in einem Forschungsworkshop Leitlinien formuliert, die dann drei Jahre mehr oder weniger ‚abgelegen‘ sind.

-In einer zweiten Phase wurde ein umfassendes in der Administration unter informeller (intransparenter) Forschungsunterstützung ausgearbeitetes Konsultationspapier einem öffentlichen Konsultationsprozess unterzogen.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen wurde von einer kleinen ExpertInnengruppe dann ein Strategievorschlag erarbeitet.

Unter Berücksichtigung dieses Papiers wurde dann – wiederum unter informeller (intransparenter) Forschungsunterstützung – in einem breiten (intransparenten) politischen Aushandlungsprozess unter (informeller) Einbeziehung vieler Stakeholder eine sehr umfassende und komplexe LLL:2020-Strategie entwickelt.

Dabei wurden Teile des Strategievorschlages aufgegriffen, diese jedoch in viele Richtungen erweitert und durch Konkretisierungen ausgekleidet, so dass letztlich ein sehr strukturiert wirkendes, aber in sich inkonsistentes und vor allem politisch ‚unzurechnungsfähiges‘ Hochglanzpapier entstand. Ein wesentlicher Schwachpunkt des Strategiepapiers war, dass zu wenig Aufmerksamkeit auf die Governance des Prozesses gelegt wurde; aber es wurde dem Vorschlag einer professionellen Steuerung auf gesetzlicher Grundlage seitens der Politik nicht gefolgt. Im Sinne des ‚New Public Management‘ wurde lediglich ein Regierungsbeschluss gefasst, der von vier MinisterInnen unterzeichnet war (deren letzter hat im Mai 2017 die Regierung verlassen), was die Verbindlichkeit und Kontinuität der Politik wesentlich beeinträchtigt hat.

Die politische ‚Unzurechnungsfähigkeit‘ bestand erstens darin, dass es *keine budgetäre Bedeckung* gab (wenn das Budget die ‚in Zahlen gegossene Politik‘ ist, so enthielt das Papier zwar viele Zahlen, aber die entscheidenden Zahlen fehlten); zweitens war als *Kern der Strategie eine Plattform* von Stakeholdern konzipiert, die ihre Interessen, Aktivitäten und Ressourcen nach dem (von anderen) vorgefertigten politischen Plan einbringen und vorantreiben sollten; diese Plattform sollte drittens von einer politisch-administrativen *medium-level Task-Force* aus den proponierenden Ministerien gesteuert werden, ohne dass diese jedoch (zusätzliche) Ressourcen in die Strategie einbrachten. De facto wurde ein großer und komplexer Apparat aufgestellt, es ist nach einigen Anfängen aber letztlich nicht gelungen die Strategie mit Leben zu erfüllen – im Wesentlichen wurden (mit gewissem administrativem Aufwand) Maßnahmen und Mittel eingebracht, die ohnehin am Weg waren, um letztlich im Namen der Regierung möglichst repräsentative Erfolge verkünden zu können; das wissenschaftliche Monitoring wurde (zunehmend) für derartige ‚Jubel‘-Berichterstattung missbraucht.⁴⁸

Im Bereich der Erwachsenenbildung wurde das vorgeschlagene klare (einigermaßen innovative) Grundkonzept des Strategiepapiers (Lassnigg 2011) im politischen Prozess völlig umgestoßen, so dass die Umsetzung durch Vermischungen und Missverständnisse stark beeinträchtigt wurde. Im Konzept wurden einerseits fünf *inhaltliche Problemdimensionen* als Ansatzpunkte für die Entwicklung von politischen Strategien formuliert (Second Chance, Basisbildung-Grundkompetenzen, Vereinbarkeit Familie-Beruf, berufliche Neuorientierung, Lebensqualität Ältere) und andererseits wurde institutionell von drei unterschiedlichen Lernumgebungen ausgegangen, die politisch unterstützt und gefördert werden sollten: neben den *EB-WB Bildungsinstitutionen im non-formalen Bereich* (explizit beruflich und nichtberuflich/allgemein) sollten die Schnittstellen zum informellem

⁴⁸ Die jährlichen wissenschaftlichen Monitoring-Berichte, die eine detaillierte Berichterstattung und eine kritische Einschätzung enthalten, werden vor der Öffentlichkeit bis heute trotz wiederholter hochrangiger Interventionen verschlossen gehalten;
<http://www.equi.at/de/projekte/schwerpunkt/4/Wissenschaftliche+Begleitung+der+Strategie+zum+lebensbe+gleitenden+Lernen+in+%D6sterreich+2012-2016>

Lernen im Alltagsleben durch *Community-Education* und zum Lernen am Arbeitsplatz durch die Förderung *lernfreundlicher Arbeitsumgebungen* in den Unternehmen zum Gegenstand politischer Förderung gemacht werden. Zwei wesentliche Umformulierungen wurden in der Strategie vorgenommen:⁴⁹ die fünf inhaltlichen Bereiche wurden erstens auf drei reduziert (Second Chance und Basisbildung, sowie Vereinbarkeit und Neuorientierung wurden jeweils fusioniert, und damit auch politisch vermischt) mit dem ‚substantiellen‘ Argument der Reduzierung von zwölf auf maximal zehn Aktionslinien. Zweitens wurde im non-formalen Lernen die Allgemeinbildung gestrichen und durch Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit ersetzt.⁵⁰ Damit wurde die Grundkonzeption der drei Lernumgebungen de facto nicht aufgegriffen (was dann auch die weitere Nicht-Entwicklung in den Bereichen der Community Education und der Förderung lernfreundlicher Arbeitsumgebungen erklären kann), und es wurden die Stakeholder der nicht-beruflichen Erwachsenenbildung aus dem non formalen Bereich der Strategie verdrängt; diese suchten in der Folge ihre Zuflucht in der Community Education, was hier die Grundidee der Förderung des nicht formalen Lernens weiter untergrub (Lassnigg 2017).

Blickt man zusätzlich auf die Entwicklung im non formalen Bereich der EB, so wird das Beispiel der Auseinandersetzungen um die Finanzierung der EB/WB schlagend. Die Stakeholder wollten ein neues Finanzierungsmodell für die (berufliche) Erwachsenenbildung formulieren, und sind davon ausgegangen, dass die öffentliche Hand – namentlich der Bund – dazu die Mittel aufstocken muss. Sie haben eine derartige Zusage als Voraussetzung für ihre Arbeit verlangt, diese jedoch nicht bekommen und – folgerichtig – ihre Arbeit eingestellt. Dieser politische Misserfolg spiegelt sich auch darin, dass die realisierten Werte auf der Benchmark zur Beteiligung in der Erwachsenenbildung immer weiter hinter die Zielwerte zurückgefallen sind.⁵¹ Im Zuge neuerlicher – wiederum forschungsgestützter – Initiativen zur Förderung von Industrie 4.0. wird nun aktuell prominent eine neue Forderung zur *Entwicklung einer ‚Weiterbildungsstrategie‘* aufgestellt (Verein 2017, S.38).

Als generalisierendes Fazit zur wissenschaftlichen Politikberatung kann man aus diesem Beispiel folgende Lehren ziehen: Erstens bedingt die – von BeobachterInnen oftmals positiv hervorgehobene – intransparente Vermischung von wissenschaftlicher, praktischer und politischer Expertise eher eine (beliebige) legitimatorische Verwendung von Wissenschaft durch die Politik als substantielle Innovationen; zweitens bestand in der wissenschaftlichen Expertise im Hinblick auf realistische Vorstellungen von Governance eine wesentliche Lücke; drittens hat das Konzept einer umfassenden LLL-Strategie in seiner – durch die politisch-administrativen AkteurInnen noch erhöhten – Komplexität die politischen AkteurInnen und Stakeholder offensichtlich überfordert.

⁴⁹ Siehe Tabelle 3 im ANNEX

⁵⁰ Dies geht vermutlich wesentlich darauf zurück, dass die Gestaltung der Aktionslinien für die Erwachsenenbildung, sowohl zu den betrieblichen Lernumgebungen als auch zur non-formalen Erwachsenenbildung den Sozialpartnern überantwortet wurde, die als Vertreter der beruflichen EB/WB in Konkurrenz zur – vor allem von den Bundesländern gestalteten – allgemeinen EB stehen. Die Konfliktpositionen zwischen diesen beiden Kräften war dann im Verlauf der Umsetzung stets spürbar, und wurde auch dadurch befördert, dass die Sozialpartner in der Plattform viel stärker vertreten waren als die allgemeine EB.

⁵¹ Siehe zum Monitoring der Strategie

<http://www.equi.at/de/projekte/schwerpunkt/4/Wissenschaftliche+Begleitung+der+Strategie+zum+lebensbegleitenden+Lernen+in+%D6sterreich+2012-2016>

-Beispiel 3: Die Initiative Erwachsenenbildung – EU-,offene Koordination‘ im föderalen Österreich

Zum Vergleich kann noch ein erfolgreiches Beispiel herangezogen werden, in dem die wissenschaftliche Beratung zwar eine gewisse Rolle als Zuarbeiter und vielleicht Katalysator für die politischen Prozesse spielte, die Hauptaktion jedoch von politischem Management auf dem Hintergrund eines erfolgsträchtigen politischen Willens, und einer Finanzierungsverpflichtung seitens des Bundes getragen war. Es handelt sich um ein 2012 gestartetes gemeinsames Förderprogramm von Bund und Ländern für das Nachholen des Pflichtschulabschlusses bei Jugendlichen und für die Unterstützung von Basisbildung und Grundkompetenzen bei Erwachsenen, die ‚Initiative Erwachsenenbildung‘.⁵²

Es brauchte einen vierjährigen Vorlauf, um diese Initiative zu entwickeln. Das Prinzip besteht darin, dass der Bund die Mittel der Länder erhöht. 2008, parallel zum LLL-Konsultationsprozess wurde in einer Arbeitsgruppe begonnen, einen Überblick über Förderungen der Erwachsenenbildung zu gewinnen, und es wurde auch der Umfang der Zielgruppen ausgelotet. Weitere Schwerpunkte in der späteren Phase waren die Entwicklung von Qualitätskriterien für die Bildungsangebote und die Konzeption einer Governance-Struktur nach dem Prinzip der Akkreditierung. Ähnlich wie bei den ESF-Förderungen wurden auf Basis eines Programmplanungsdokuments gesetzlich fünfjährige Förderperioden festgesetzt. Die politischen Auseinandersetzungen konzentrieren sich nun auf die Verlängerung des Programms, die noch jedes Mal in Frage gestellt wurde.

Die wissenschaftlichen Beiträge in diesem Programm waren im Wesentlichen instrumentell angelegt, Erhebung der bestehenden Förderungen, Abschätzung der Zielgruppen, Nutzung der ESF-Evaluierungen für die Entwicklung von Qualitätskriterien, etc. Die wesentliche Innovation wurde auf der politischen Ebene darin gefunden, die europäischen Governance-Mechanismen auf das kleine föderale Österreich zu übertragen.

Rekurs: Fakten und Ideologie in den Beispielen zur strategischen Politikberatung

Wenn man über dieses Verhältnis in der langjährigen Entwicklung der LLL-Strategie (Beispiel2) reflektiert, so kann man einige – vermutlich auch generell charakteristische – Phänomene herausarbeiten.

Der erste Forschungsworkshop (2005) hat gewissermaßen vor allem auf der Ebene der Ideologie stattgefunden, indem es darum ging einen gewissen gemeinsamen Bedeutungshorizont von Grundproblemen der EB-Politik unter den ForscherInnen aus den verschiedenen Kontexten herzustellen. Ergebnis war einerseits eine inklusive allgemeine Strukturierung des politischen Feldes (demographische, (inter-)kulturelle, ökonomische, politische, soziale, geschlechterspezifische Dimensionen der Rahmenbedingungen; Prinzipien der Finanzierung; weiterer Prozess und Governance) und andererseits die Formulierung von strategischen Leitlinien, die eine Aufmerksamkeitssteuerung und eine sehr allgemeine Prioritätensetzung bewerkstelligten: 1. Lebensphasenorientierung, 2. Lernende in den Mittelpunkt stellen, 3. Life Long Guidance, 4.

⁵² <https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/initiative-erwachsenenbildung/was-ist-das/>

Kompetenzorientierung, 5. Förderung der Teilnahme an Lebenslangem Lernen. Es ging eher um Positionen als um Fakten. Wichtig war, dass sich die verschiedenen Richtungen und Interessen in einem breiten, nicht einseitig an bestimmten Interessen ausgerichteten, Ansatz wiederfinden konnten.

Mit der Aufarbeitung des Konsultationsprozesses und der Erstellung des Strategievorschlages war eine kleine Gruppe von ExpertInnen aus verschiedenen Richtungen beschäftigt. Wenn es hier um den Stellenwert von Fakten oder ‚Evidenz-Basierung‘ geht, muss die ganze Breite der Aufgabenstellung berücksichtigt werden. Es gibt dabei mehrere Beschränkungen, die immer gelten, erstens die Zeit und Ressourcen der ExpertInnen für die Aufarbeitung des Status-Quo, zweitens der Status-Quo selbst, also der Stand der Wissensproduktion und damit die Verfügbarkeit über Evidenzen für die verschiedenen Politikbereiche, drittens pragmatische Überlegungen zur Gestaltung der Resultate der Arbeit.

Vom ersten und dritten Aspekt her waren die Beschränkungen hoch, Zeit und Ressourcen waren gering, und es wurde vor allem eine Strukturierungsleistung angestrebt, und ein kurzes Papier. Vom zweiten Aspekt der Verfügbarkeit von Evidenzen, haben die thematischen Strukturierungen eher Fragestellungen generiert als dass Fakten verfügbar gewesen wären. Als Kompromiss wurde ein ausführlicheres Hintergrundpapier ausgearbeitet (Lassnigg 2011), das auch den gegebenen Wissensstand berücksichtigte, und eine Vorgangsweise vorgeschlagen hat, die im Prozess der Umsetzung auch den faktischen Wissensstand systematisch verbessern sollte. Einerseits wurde ein umfassendes Tableau von Indikatoren zusammengestellt, die für die verschiedenen Handlungsbereiche relevant waren, andererseits wurde auch explizit vorgeschlagen, in den einzelnen Handlungsbereichen systematische Wissensgenerierung zu betreiben, etwa durch den verbindlichen Einbau von Evaluierungen, Demonstrationsprojekten, etc. Gewissermaßen sollte die Umsetzung der Strategie im Wechselspiel zwischen Fakten und Ideologie bewerkstelligt werden, und insofern mit einer gewissen Offenheit Politiklernen ermöglichen.

Dieser Weg wurde bei weitem nicht eingeschlagen. Im politischen Prozess der Formulierung des Strategiedokuments wurde erstens ein breiter Raum für politische Positionierungen eröffnet, in dem sich die verschiedenen Stakeholder und politischen Richtungen wiederfinden konnten. Zweitens wurden formelle Benchmarks formuliert, die auf verfügbare Informationen rekurrten, und nur sehr begrenzt zu den formulierten Zielsetzungen passten. Diese waren de facto weder geeignet die Zielerreichung wirklich zu messen, noch den Wissensstand zu vermehren. Drittens wurden in den verschiedenen Politikbereichen qualitative Umsetzungsziele für die AkteurInnen formuliert, die teilweise auf verfügbare Fakten rekurrten, aber eher einer Logik von politischer Programmatik folgten. Viertens wurde ein Monitoringsystem aufgesetzt, das stärker der politischen Kontrolle und der ‚Jubelberichterstattung‘ diene, als zusätzliches Wissen zu generieren.

Als vom Monitoring-Team eine geforderte Reflexion der Entwicklung durchgeführt und formuliert wurde, kam es zum Bruch mit den politischen AuftraggeberInnen, ohne dass diese die differenten Einschätzungen nachvollziehbar formuliert haben. Vordergründig ging es um ‚positive‘ oder ‚negative‘ Berichterstattung, die auch in der Differenz zwischen den problemorientierten Monitoring-Berichten und den offiziellen Strategie-Berichten der leitenden Task-Force an den Ministerrat zum Ausdruck kam. Die offiziellen Berichte waren am ‚Marketing‘ einer erfolgreichen politischen Initiative orientiert, die Monitoring-Berichte wurden zwar in der Plattform kommuniziert,

aber vor der Öffentlichkeit wegen des Verbots seitens mancher beteiligter Ministerien bis dato unter Verschluss gehalten. Die Dynamik in der Plattform war jedoch aufgrund der immer mehr überhand nehmenden politischen Kontrolle nicht von Lernwillen sondern von Widerstand geprägt. Die Einschätzungen seitens des Evaluations-Teams im letzten Monitoring-Bericht durften selbst in der Plattform nicht kommuniziert werden. Man kann hier geradezu klassisch den Umschlag von entwicklungsorientierter, bis zu einem gewissen Grad demokratisch ausgerichteter Politikberatung in Legitimationsforschung beobachten.

Wenn man auf das Beispiel¹ der Fragen nach ‚angemessener‘ Finanzierung der EB recurriert, so treten mehr substantielle Fragen der Forschung in den Vordergrund. Tatsächlich besteht auf nationaler Ebene und im internationalen Vergleich trotz wesentlicher Verbesserungen eine begrenzte Datenlage zu grundlegenden Informationen von Teilnahme und Finanzierung. In Monitoring der LLL-Strategie kam dies darin zum Ausdruck, dass der EU-Indikator der Beteiligung an EB als Benchmark verwendet wurde, seine Interpretation aber solche Unschärfen enthält, dass der gemessene (Nicht)-Fortschritt dann letztlich politisch umstritten war. Die Analysen zur Finanzierung durch die verschiedenen Beteiligten (Individuen, Unternehmen, öffentliche Hand, AMS) geben erstens Raum für unterschiedliche Bewertungen der öffentlichen Finanzierung: ist diese vor allem die staatliche Finanzierung, oder ist die beitragsfinanzierte Arbeitsmarktpolitik auch der öffentlichen EB-Finanzierung zuzuordnen? Dies ändert in Österreich Größenordnungen. Zweitens haben erste Versuche von internationalen Vergleichen der Finanzierung entgegen den Erwartungen für Österreich vergleichsweise hohe Ausgaben, aber mit starker sozialer Ungleichheit, ergeben. Es stellt sich die Frage der Tragfähigkeit, ob und wie diese Ergebnisse in den politischen Prozess einfließen können/sollen – oder ob sie ohnehin schon eingeflossen sind?

Ausblick, Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der Überlegungen waren die Versprechungen der 2000er Jahre von ‚Evidence-Based Policy (EBP)‘, und die daran teilweise geknüpften Erwartungen der Ersetzung von Ideologie durch ‚Fakten‘. Es wurde argumentiert, dass dies nicht funktioniert, da wissenschaftliche ‚Fakten‘ immer nur in argumentativen Zusammenhängen Sinn machen und darüber hinaus auch vorläufig sind, und für den politischen Bedarf auch meistens zu spät kommen oder zu wenig definitiv aussagekräftig sind.

Es wurde argumentiert, dass den Vorstellungen von EBP auch ein technokratisches Modell der instrumentellen Verwendung von Wissenschaft zugrunde liegt, das den demokratischen Grundprinzipien widerspricht. Auch gibt es seit langem sozialwissenschaftliche Befunde und Konzepte, die eine Beratungsresistenz der Politik zeigen. Neuere Konzepte gehen von einer ‚Multimodalität‘ der Funktionen der Forschung an der Schnittstelle zur Politik aus, die zwischen einer unmittelbar instrumentellen Verwendung und reiner symbolischer Legitimation verschiedene konzeptuelle Dimensionen (Strategiebildung, Bedeutungsgenerierung, Beobachtung, Agenda Setting) umfasst. Diese letzteren Dimensionen sind interessant, indem sie auch Elemente der Transformation von Politik beinhalten, gleichzeitig sind diese selten wirksam.

Eine neue umfassende Analyse der Beiträge der Sozialwissenschaften zum sozialen Fortschritt sieht die vorherrschende Praxis im technokratischen Modell begründet, das durch neue demokratische Zugänge und Governance-Formen transformiert werden muss. Die Forschung muss nicht nur ihren Gegenstand bearbeiten, sondern auch reflexiv den Kontext des Feldes bearbeiten und berücksichtigen, in dem sie tätig ist. Für Politikberatung im Bildungswesen bedeutet dies, dass sowohl die institutionelle Einbettung des Lernens und der pädagogischen Prozesse als auch das genuin wirksame politische Feld berücksichtigt und analysiert werden muss, um im Sinne einer Transformation konstruktiv wirksam werden zu können – emanzipatorische pädagogische Vorstellungen und Dekonstruktivismus greifen zu kurz; im Vergleich zu anderen Politikbereichen ist die Bildungsforschung in dieser Hinsicht wenig fortgeschritten.

Die ansatzweisen Analysen für Österreich zeigen, dass Politikberatung als eigene Dimension der Forschung wenig ausdifferenziert ist und explizit kaum reflektiert wird. Sie wird tendenziell der ‚Praxis‘ subsumiert, die auch den Bereich der Bildungsangebote und -prozesse umfasst. Damit werden die politischen Kontexte und Praktiken nicht explizit betrachtet, und das Verständnis dieser Bedingungen wird nicht erhöht. Gleichzeitig wird sowohl eine Kluft als auch eine Vermischung zwischen Wissenschaft und Praxis beobachtet, die ebenfalls die Aufmerksamkeit von expliziter Politikberatung ablenkt.

Beispiele von Forschungen und ihrer Wirksamkeit zeigen Erfolge auf der instrumentellen Dimension (ESF-Evaluierung) und auch im Bereich der (strategischen) Bedeutungsgenerierung (Qualitätssiegel Ö-CERT). Im Bereich weitergehender strategischer Entwicklungen der Erwachsenenbildungspolitik im lebensbegleitenden Lernen sind die Ansätze wissenschaftlicher Beratung jedoch nicht erfolgreich gewesen. Die Einbindung der Forschung in die Strategieentwicklung kann zwar als bedeutender Schritt in die Richtung verstärkter Nutzung gesehen werden, aber die Erfahrungen legen sowohl Schwachpunkte auf der Seite der Forschung (v.a. zu wenig Berücksichtigung der Governance-Dimension), als auch eine letztlich mangelnde Aufnahmekapazität der Politik für transformierende Vorschläge offen. Im Bereich zusätzlicher öffentlicher Finanzierung der EB/WB mangelt es auf dem Hintergrund der verstreuten Zuständigkeiten an politischem Willen, auch angesichts hoher Beiträge der Individuen und Unternehmen, die jedoch auch hohe soziale Disparitäten mit sich bringen, die durch die Initiative Erwachsenenbildung nur sehr unzureichend kompensiert werden. Die österreichische LLL:2020-Strategie ist in ihrer komplexen Gestaltung und gescheiterten Umsetzung per se ein interessantes Phänomen, das eingehendere Analyse verdient.

-Erstens ist die Gestaltung eines derart komplexen Politikprogramms grundsätzlich sehr unwahrscheinlich, offenbar bestand ein Bedarf danach

-Zweitens würde der überaus große und langjährige Aufwand der Gestaltung unter Einbindung vieler AkteurlInnen erwarten lassen, dass die Strategie funktioniert

-Drittens erscheint die Grundidee der Einbindung und Mobilisierung der verschiedenen Stakeholder als zentrale Umsetzungsinstanz plausibel

-Viertens stellt sich die Frage, wie die eigentlich absehbaren grundlegenden Konstruktionsfehler, die schließlich zum Scheitern führten (fehlendes Budget, politische Kontrollstruktur) passieren konnten

-Fünftens kann man fragen, was in Hinblick auf Politikberatung und die Beiträge der verschiedenen Bereiche und AkteurInnen aus den Erfahrungen gelernt werden kann, z.B. welche allgemeineren Probleme sich daran zeigen, und welche Probleme aus den spezifischen österreichischen Gegebenheiten resultieren.

Die Reflexion auf die Dynamik von Fakten und Ideologie in der LLL-Strategie zeigt deutlich die Schwierigkeiten auf eine lernende Politik zu konzipieren und zu implementieren, und diese Erfahrung zeigt auch wie rasch Forschungsaktivitäten in (reine) Legitimation umschlagen und de facto Zensur generieren können. Zu den Vorschlägen einer neuen, demokratisch und nicht technokratisch orientierten Politikberatung im IPSP ist offensichtlich noch ein weiter Weg.

Ein wesentlicher Punkt scheint die Frage der Inter- und Transdisziplinarität in der Forschung zu sein. Politikberatung erfordert nicht nur Expertise im Bereich der Bildung sondern auch im Bereich der Politik. Der Bereich der Politik wurde aber im Zuge der neoliberalen Hegemonie von ökonomischen Konzepten monopolisiert, die auch die Grundvorstellungen von Governance über die Priorität von Marktinstrumenten und Privatisierung dominieren. Diese Themen sind in Österreich zwar kritisch und de-konstruktivistisch aufgegriffen worden, disziplinäre wirtschafts- und politikwissenschaftliche Diskurse fehlen jedoch weitgehend. Transdisziplinarität wird im Sinne von gemeinsamer grenzüberschreitender Wissensproduktion von Wissenschaft und Praxis verstanden, es fragt sich jedoch, ob die undifferenzierte und informelle ‚Vermischung‘ der beiden Domänen, die für die österreichische Landschaft festgestellt wird, letztlich fruchtbar ist, oder ob sie in dieser informellen Form zu Intransparenz und letztlich zum legitimatorischen Missbrauch der Wissenschaft und Forschung führt.

Literatur

Adamson, Frank; Åstrand, Björn; Darling-Hammond, Linda, Hg. (2016) Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes. New York: Routledge.
<https://edpolicy.stanford.edu/GlobalEdReform>

Adler, Matthew; Nowotny, Helga; Coglianese, Cary; Jasanoff, Sheila; Kanbur, Ravi; Levy, Brian; Norheim, Ole F.; Schot, Johan; Schwartzman, Simon; Spiel, Christiane; Starobin, Shana (2018) The Contribution of the Social Sciences to Policy and Institutional Change. In: IPSP, Ed., Rethinking Society for the 21st Century. Report of the International Panel on Social Progress (IPSP). Volume 3. Transformations in Values, Norms, Cultures. Cambridge, CUP, S.847-886 DOI: 10.1017/9781108399661

BMUKK (2008) Wissen – Chancen – Kompetenzen. Strategie zur Umsetzung des lebenslangen Lernens in Österreich. Konsultationspapier. Wien. Online:
http://erwachsenenbildung.at/downloads/themen/LLL2008_Konsultationspapier_03c.pdf.

Caplan, Nathan (1979). The two-communities theory and knowledge utilization. American Behavioral Scientist 22(3), 459–470.

Chisholm, Lynne et al. (2009) Wissen – Chancen – Kompetenzen. Strategie zur Umsetzung des lebensbegleitenden Lernens in Österreich. ExpertInnenbericht zum Konsultationsprozess November

2009. Wien Online: http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/LLL-Strategie_ExpertInnenbericht.pdf.

EC (2007) EU-Commission-staff-working document: Towards more knowledge-based policy and practice in education and training. 28.08.2007, SEC(2007) 1098, Brussels, http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/sec1098_en.pdf

ExpertInnengruppe (2007) Leitlinien einer kohärenten LLL-Strategie für Österreich bis 2010. In einer ersten Konsultation abgestimmte Vorschläge einer fach einschlägigen ExpertInnengruppe. Krems. Online: http://erwachsenenbildung.at/downloads/themen/leitlinien_III-strategie_endversion_2007.PDF.

Flay, B.R., et al. (2005) Standards of Evidence: Criteria for Efficacy, Effectiveness and Dissemination. Prevention Science, Vol. 6 (3), 151-175.

Gorard, S./ Taylor, C. (2004): Combining Methods in Educational and Social Research. London: Open University Press.

Gornitzka, Åse (2013). The interface between research and policy – a note with potential relevance for higher education. European Journal of Higher Education 3(3), 255-264. <http://dx.doi.org/10.1080/21568235.2013.816469>

Gruber, Elke (2009): Auf der Spur... . Zur Entwicklung von Theorie, Forschung und Wissenschaft in der österreichischen Erwachsenenbildung/Weiterbildung. In: MAGAZIN erwachsenenbildung.at. Ausgabe 7/8, 2009. Wien. <http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/09-7u8/meb09-7u8.pdf>.

Gruber, Elke/Schlögl, Peter (2011): Das Ö-Cert – ein bundesweiter Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich. In: Magazin erwachsenenbildung.at Ausgabe 12, 2011. Wien <https://erwachsenenbildung.at/magazin/11-12/meb11-12.pdf>

Hardin, Garrett, 1968: The Tragedy of the Commons, in: Science 162, 3859, 1243-1248

Holzer, Daniela; Gugitscher, Karin; Straka, Christoph (2017) Wissenschaft und Forschung in der Erwachsenenbildung. Dossier erwachsenenbildung.at. URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-149637 http://www.pedocs.de/volltexte/2017/14963/pdf/Dossier_2017_Holzer.pdf

Lassnigg, L., Vogtenhuber, S., & Osterhaus, I. (2012) Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in Österreich und in ausgewählten Vergleichsländern. IHS-research report commissioned by Arbeiterkammer Wien. Retrieved from URL: www.equi.at/dateien/AK-IHS-EB-Kovgl.pdf, <http://www.equi.at/dateien/AK-IHS-strat.pdf>

Lassnigg, Lorenz (1997) Beschäftigung durch Bildung? Bemerkungen zur europäischen Bildungspolitik, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.), Bildung – ein Wert? Österreich im internationalen Vergleich, Band Nr. 12, Informationen zur Politischen Bildung, Wien. <http://www.equi.at/dateien/politbi-aufklaerung.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2009) Ökonomisierung des Lernens und Vertreibung der Bildung? "Lifelong Learning" und "evidence-based Policy und Practice", in: Magazin Erwachsenenbildung, Ausgabe 7/8. https://erwachsenenbildung.at/magazin/09-7u8/meb09-7u8_08_lassnigg.pdf

Lassnigg, Lorenz (2010) Evidence Based Policy & Practice in Österreich - eine Standortbestimmung und Materialien. Präsentation in SOQUA-Summerschool 27.-28.Juli, Wien
<http://www.equi.at/dateien/EBPP-materialien.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2011), LLL-Strategie in Österreich. Praktische Überlegungen zu Entwicklung und Umsetzung, in: Materialien zur Erwachsenenbildung Nr. 2/2010, Wien: BMUKK.

Lassnigg, Lorenz (2014) Die österreichische LLL-Strategie im Prozess ihrer Umsetzung. Gut Ding braucht Weile, in: Weiterbildung, Heft 2, April 2014, S. 38-43. Online:
<http://www.equi.at/dateien/LLL-2014.pdf>.

Lassnigg, Lorenz (2014) Fakten oder Artefakte? Zur wissenschaftlichen und politischen Produktion von Evidenzen. Januarkolloquium, Inst.f.Erziehungswissenschaft, Uni Zürich, 21.-22. Januar. Zürich
<http://www.equi.at/dateien/zueri-2014-evid-pdf.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2017), Community Education – Grundlagen, Ziele und Methoden in Österreich, in: Höbsch, Werner; Marxer, Wilfried (Hrsg.), Community Education. Stark durch Bildung, Erasmus+ Projekt Community Education, BERN und Brühl, S. 147-165. <http://www.equi.at/dateien/CE-Liechtenst-draft.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2017), Kapitalisierung, Deliberation und (Erwachsenen-)Bildung, in: Magazin erwachsenenbildung.at, Nr.32, Oktober 2017. https://erwachsenenbildung.at/magazin/17-32/03_lassnigg.pdf; Langfassung: <http://www.equi.at/material/oeff-fin.pdf>

Lassnigg, Lorenz; Leitner, Andrea; Scheibelhofer, Ella; Steiner, Mario; Steiner, Peter M.; Wroblewski, Angela (2001-03) Evaluation ESF Ziel 3 Interventionen in Österreich Schwerpunkte Lebenslanges Lernen (SP3) und Gender Mainstreaming (SP5). IHS-Forschungsbericht. Wien.
<http://www.equi.at/dateien/ESF-sp3.pdf>; <http://www.equi.at/dateien/BRNO-esf-III.pdf>;
<http://www.equi.at/dateien/ESF-sp3-pres.pdf>

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2013), Neuere Schätzungen zur öffentlichen und privaten Finanzierung der Erwachsenenbildung in Österreich, in: Report - Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, 36(2), 29-42. Online: http://www.equi.at/dateien/lassnigg-vogtenhuber_2013_we.pdf.

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2016) Financing and institutions as key elements of the future of adult education – some empirical observations. Paper at 8th ESREA Conference 8.-11.9.2016, Maynooth, Ireland. <http://www.equi.at/dateien/Esrea-fin.pdf>

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2016) Financing and institutions as key elements of the future of adult education – some empirical observations. Paper submitted to the Triennial 8th ESREA European Research Conference 8.-11.September 2016, Maynooth, Ireland.
<http://www.equi.at/dateien/Esrea-fin.pdf>

Lindblom, Charles E. 1959, The science of "muddling through", Public Administration Review, 19 (2 Spring), 79-88.

Lucas, Samuel R. 2001, Effectively maintained inequality: education transitions, track mobility, and social background effects, American Journal of Sociology, 106 (6 May), 1642-1690.

Marmot, Michael G. (2004). Evidence based policy or policy based evidence? Willingness to take action influences the view of the evidence-look at alcohol. British Medical Journal 328(7445), 906–907. doi:10.1136/bmj.328.7445.906

OECD (2007) Evidence in Education. LINKING RESEARCH AND POLICY. Paris: OECD

OECD (1995) Educational Research and Development – Trends Issues and Challenges, Paris.

Peter Faulstich (2001) ‚Forschungsmemorandum‘ – Wissenschaftstradition und Entwicklungsperspektiven. In: Faulstich, Peter; Wiesner, Giesela; Wittpoth, Jürgen, Hg. Wissen und Lernen, didaktisches Handeln und Institutionalisierung. Befunde und Perspektiven der Erwachsenenbildungsforschung. Beiheft zum Report. Bielefeld : Bertelsmann, 2001
http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/wissen_lernen_didaktik.pdf

Republik Österreich (2011) LLL:2020. Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich. Wien.
https://erwachsenenbildung.at/themen/lebenslanges_lernen/oesterreichische_strategie/details.php#III2020

Schuller, Tom (2007) OECD and Evidence-Informed Policy Research. In: Knowledge for action – Research Strategies for an Evidence-Based Education Policy, Conference Volume: 28- 30 March 2007 in Frankfurt/Main, S. 22-28.
http://www.bmbf.de/pub/bildungsforschung_band_fuenfundzwanzig.pdf

Schümer, Gundel; Weiß, Manfred (2008) Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung. Kommentar zur bildungsökonomischen Auswertung von Daten aus internationalen Schulleistungsstudien. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Frankfurt
<https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=23783&token=cab10446c19114e5962a500aca6a60c41d045aa2&sdownload=&n=GEW-Bioeko-web.pdf>

Soete, Luc (2013) Is Innovation Always Good? In J. Fagerberg, B. Martin, and E.S. Andersen (eds.), Innovation Studies: Evolution and Future Challenges. Oxford: Oxford University Press.
<https://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2012/wp2012-001.pdf>

Steiner, Mario; Pessl, Gabriele; Wagner, Elfriede; Plate, Marc (2011) ESF Beschäftigung Österreich 2007-2013: Evaluierung von Beschäftigung im Bereich Erwachsenenbildung. Halbzeitbewertung, Forschungsbericht des IHS im Auftrag des BMUKK. Wien.
http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/bmukk_ihs_ESF_Halbzeitbewertung_2011.pdf

Verein Industrie 4.0 Österreich (2017) Ergebnispapier „Qualifikation und Kompetenzen in der Industrie 4.0“, Wien https://plattformindustrie40.at/wp-content/uploads/2016/03/WEB_Industrie4.0_Ergebnispapier-Qualifikation-und-Kompetenzen.pdf

Whitehurst, Grover J. (Russ) (2018) The Institute of Education Sciences: A Model for Federal Research Offices. ANNALS, AAPSS, 678, Special Issue Evidence-Based Social Policy: The Promise and Challenges of a Movement (July), 124-133.

Wildavsky, Aaron 1964, The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little, Brown.

ANNEX

Tabelle 1: Bibliografische Suche in AMS-Forschungsnetzwerk

	EB	WB	EB	WB
Stichwortsuche, total	585	1196	100%	100%
Titelsuche, total	106	325	18%	27%
Titelsuche + Österreich Volltext	47	88	8%	7%
	EB	WB	EB	WB
Treffer TITELSUCHE , total	106	325	100%	100%
+ Evaluation, Evaluierung, Ziel, Wirkung	3	31	3%	10%
+ Arbeit, Beschäftig/ung/te...	9	77	8%	24%
+ lern..., pädag..., lehr..., didakt	22	62	21%	19%
	EB	WB	EB	WB
Treffer TITELSUCHE + ÖSTERR.VOLLTEXT	47	88	100%	100%
+ Evaluation, Evaluierung, Ziel, Wirkung	2	9	4%	10%
+ Arbeit, Beschäftig/ung/te...	4	22	9%	25%
+ lern..., pädag..., lehr..., didakt	6	7	13%	8%

Quelle: Suche in AMS-Forschungsnetzwerk <http://www.equi.at/material/suche-AMS.pdf>

Tabelle 2: Bibliografische Suche in AMS-Forschungsnetzwerk und PEDOC, Stichworte in Titel der Treffer

	Absolut AMS	PEDOC	Relativ AMS	PEDOC
Total	157	136	100%	100%
Arbeit	62	26	39%	19%
dar:arbeitsmarkt	23	0	15%	0%
Markt	23	4	15%	3%
Beschäftig	31	0	20%	0%
Prek	4	5	3%	4%
Selbst	6	6	4%	4%
#bildung	11	171	7%	126%
Bildungsfern	10	1	6%	1%
Lern	34	33	22%	24%
Pädag	10	44	6%	32%
Didakt	19	31	12%	23%
Kompetenz	3	16	2%	12%
Eval	18	2	11%	1%
Berat	0	3	0%	2%
Qualität	3	12	2%	9%
Betrieb	33	3	21%	2%
Region	3	4	2%	3%
Älter	10	9	6%	7%
<i>Summe neue Technologien</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>6%</i>	<i>1%</i>
Elearn	2	0	1%	0%
Techno	6	1	4%	1%
Internet	2	0	1%	0%
Politik	3	7	2%	5%
Profess	3	33	2%	24%

Quelle: Suche in AMS-Forschungsnetzwerk <http://www.equi.at/material/suche-AMS.pdf> und in PEDOCS <http://www.equi.at/material/suche-PEDOCS.pdf>

Tabelle 3: Veränderung der Formulierungen zu LLL-Aktionslinien im politischen Prozess

Vorschlag ExpertInnenpapier	LLL:2020 Strategie-Text
Kostenloses Nachholen von grundlegenden Abschlüssen bis zur Berufsreifeprüfung (BRP)	Kostenloses Nachholen von grundlegenden Abschlüssen und Sicherstellung der Grundkompetenzen im Erwachsenenalter (AL3)
Sicherung der Basisbildung und Grundkompetenzen im Erwachsenenalter	
Förderstrukturen, Beratungsangebote sowie tarifvertragliche Berücksichtigung von work-life-Balance, um die Vereinbarkeit zwischen Bildung, Familie und Beruf zu verbessern	Maßnahmen zur besseren Neuorientierung in Bildung und Beruf und Berücksichtigung von Work-Life-Balance (AL5)
Infrastrukturelle Maßnahmen, welche Neuorientierungen in Bildung und Beruf erleichtern	
Bereicherung der Lebensqualität durch Bildung im späteren Erwachsenenalter, insbesondere für sozial benachteiligte SeniorInnen	Bereicherung der Lebensqualität durch Bildung in der nachberuflichen Lebensphase (AL9)
Verstärkung von Community Education-Ansätzen mittels kommunaler Einrichtungen und in der organisierten Zivilgesellschaft	Verstärkung von „Community-Education“-Ansätzen mittels kommunaler Einrichtungen und in der organisierten Zivilgesellschaft (AL6)
Ausbau nichtformaler Bildungsangebote in der außerschulischer Jugendbildung, der beruflichen Weiterbildung und in der allgemeinen Erwachsenenbildung	Weiterbildung zur Sicherung der Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit (AL8)
Förderung lernfreundlicher Arbeitsumgebungen	Förderung lernfreundlicher Arbeitsumgebungen (AL7)

Quelle: Chisholm et al. 2009; Republik Österreich 2011